

La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética¹

Dr Francisco Aldecoa Luzárraga.

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Relaciones Internacionales de la UCM. Presidente del Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación-IEPC².

1.-Introducción

En la década de los años cincuenta el modelo europeo aporta la resolución de conflictos hacia dentro y plantea la lógica de la solidaridad de hecho y la superación del Estado como medios para solucionar el problema de las guerras civiles entre europeos. El debate actual da un paso más, ya que en el momento presente de refundación del proyecto europeo se discute la gestión del planeta, esto es, ya que el modelo interno de resolución de conflictos se ha mostrado como eficaz se plantea su exportación al exterior como modelo de gobernabilidad mundial.

Se ha pasado del interés por poner fin a las guerras entre europeos a la búsqueda de una gobernabilidad mundial sobre la base de una ética mundial. Desde este punto de vista resurge con énfasis una concepción de la Política Exterior europea como política de responsabilidad, formulada desde los valores europeos, desde una concepción ética de la política mundial. Este es el enfoque que recoge la Declaración de Laeken, que plantea la refundación de la Unión con la finalidad de contribuir desde Europa a la gestión del planeta.

En esta nueva fase Europa sale de sí misma y, una vez probado el éxito de su fórmula de resolución de conflictos en el interior, pretende exportar su modelo de solidaridad en lo que pueda aportar a la resolución de los problemas mundiales. El modelo de gobernanza europeo se erige en modelo alternativo de la globalización, esto

¹ .- Conferencia pronunciada en las jornadas: UNA EUROPA SOLIDARIA: CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL Oviedo noviembre 2005. Instituto de estudios para la Paz y la Cooperación-IEPC.

² .- <http://www.universidadabierta.org>

es, el ideal europeo de gobernanza mundial responde a la transposición de las claves del modelo europeo al ámbito mundial. Laeken, por ello, impone la profundización en la senda federal del modelo europeo y el reforzamiento de sus instrumentos de actuación exterior con el objetivo de que los europeos, estén en mejor posición para defender su fórmula de gobernabilidad mundial. Por tanto, que una Europa unida y fuerte en el exterior nazca o no nazca de los trabajos de la Convención presenta una gran repercusión para el futuro del modelo global.

2.-La Unión Europea como un proyecto de paz

La Unión Europea en el sentido de construcción europea es, desde sus inicios, un proyecto de paz. Se concibe como el único medio para evitar los enfrentamientos crónicos entre los Estados-nación europeos en lucha por la hegemonía continental. Como sostiene Hazel Smith, la idea de una federación europea es tan antigua como la del Estado, -unos quinientos años-, toda vez que después de cada una de las guerras entre Estados europeos emergían propuestas que trataban de unir a esos Estados de forma que no fueran posibles más guerras³.

La actual Unión Europea, que surge de la Declaración del Ministro de Exteriores francés Schuman en 1950, se concibe desde los inicios como un proyecto de paz a través de la solidaridad de hecho y la soberanía compartida⁴. En toda la Declaración se expone claramente que el objetivo de la integración no es meramente económico, como se dice a veces, sino político: la paz entre europeos. La integración económica, o solidaridad de hecho, es simplemente el método para alcanzar el objetivo político.

La paz se trata de conseguir a través de la limitación del Estado soberano y su sumisión voluntaria al imperio de una ley superior y a instituciones comunes, de ahí va surgiendo todo el cuerpo de normativa comunitaria que irá creando la unión política de

³ Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, p. 34.

⁴ Véase la Declaración de Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores francés, de 9 de mayo de 1950, en: Antonio TRUYOL y SERRA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I, Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 175-177.

los Estados europeos. Por otra parte, desde su inicio el proyecto europeo se caracteriza por trascenderse a sí mismo y hallar su razón de ser también frente al exterior: “La contribución que una Europa organizada y con vida puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas”⁵. La Comunidad, desde el principio, se contempla su dimensión exterior con el objetivo de tratar de promover la paz, la democracia y los derechos humanos en el mundo.

Cuando se ponen las bases para una cooperación de los Estados miembros de la Comunidad Europea en el plano internacional, a través del sistema de cooperación intergubernamental de la Cooperación Política Europea, definen la identidad europea en la Declaración de Copenhague. De ella se deducen los principios de la actuación exterior europea y que no son otros que los valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Entre los valores compartidos el principal es el mantenimiento de la paz entre los Estados miembros y la creación de una amplia zona de estabilidad. Luego el objetivo de la paz es una señal de identidad de la actuación de los Estados miembros en el exterior.

El compromiso con la paz de la Unión Europea creada en 1992 se traduce a través de la formulación de sus objetivos y de la instauración de una Política Exterior Común, que una potencia civil, decidida a transmitir su proyecto de paz en el mundo, tal y como queda plasmado en la articulación de sus objetivos, donde se menciona expresamente el compromiso de la Unión respecto a la promoción de la paz y la protección de los derechos humanos. La Unión Europea lleva a cabo, efectivamente, una política exterior comprometida con la paz hasta el punto de que ha comenzado a construir su política de defensa común enfocada hacia las tareas de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz.

Desde el punto de vista práctico, hay que constatar que la política exterior europea se ha guiado efectivamente por este objetivo de la paz. En este sentido la Comunidad Europea fue la primera en incluir en sus acuerdos internacionales de cooperación al desarrollo una cláusula democrática y destina gran parte de su ayuda a

⁵ Declaración de Robert Schuman, *op. cit.*

las tareas de construcción institucional, creación de sociedad civil en terceros Estados y educación como medios para la creación y el mantenimiento de sociedades democráticas. Hay que constatar como la estrategia de adhesión a los países del Centro y Este de Europa, que está a punto de culminar dentro de un año, ha sido una política exterior verdaderamente exitosa, que ha garantizado una transición verdaderamente pacífica en estos países.

Desde los acontecimientos del 11 de septiembre, la Unión Europea ha ratificado su compromiso con la paz y con la gestión de la globalización, lo que se está plasmando en toda una nueva programación general de la actuación exterior de la Unión que nosotros calificamos de “política de responsabilidad”. Esta política, que es una verdadera Agenda de paz, se plantea unas metas verdaderamente difíciles, que no siempre son posibles de cumplir en un entorno internacional muy conflictivo como es el actual.

Por tanto, la primera misión de la Unión para poder hacer frente a sus responsabilidades de gestión de la globalización es la de acometer una profunda reforma, lo que ha encargado la Declaración de Laeken a la Convención Europea. Hoy que se está estudiando la más profunda reforma de la Unión Europea, hasta el punto de que algunos anticipan que se va a tratar de una refundación, el objetivo de extender la paz y la estabilidad lograda entre nosotros vuelve a pasar a un primer plano. Para ello la tarea inmediata con que la Unión se encuentra es una profundización decisiva de sus instrumentos de política exterior, para lograr un mayor peso político de la Unión en el mundo e incrementar la eficacia de su actuación exterior.

3.-Por una ética mundial

Desde la Declaración de Schuman a la de Laeken, pasando por la de Copenhague se contempla como uno de los “deberes” de la integración europea la de contribuir a unas relaciones internacionales más pacíficas y justas, conscientes de que Europa, desde sus valores e historia y su trayectoria de potencia civil, tiene una responsabilidad en la gestión del planeta.

Esto es lo que se concreta en la nueva Agenda de Paz de la Unión Europea, redefinida tras los acontecimientos del 11 de septiembre, y concretada en el imperativo de Laeken, que trata de reforzar las cuatro “des” (derechos humanos, democracia, desarme y desarrollo económico y social sostenible), fundamentando una nueva ética mundial como principio de gestión del planeta.

Desde hace años una serie de autores defienden la necesidad de una ética mundial, como fundamento de las relaciones internacionales. Sin ser nuestra especialidad vamos a exponer sintéticamente algunas de las ideas del teólogo Hans Küng, por lo que encuentran de aplicación en parte de la actual concepción europea de la política exterior y la gobernanza mundial⁶.

Este autor defiende la necesidad de una nueva ética global como fundamento necesario de una política global. Propugna que para un nuevo orden mundial solamente resulta válida una ética de la responsabilidad, en que es necesario preguntarse de un modo realista de las presumibles consecuencias de una determinada política y asumir las consecuencias también en este punto. El progreso humano con todos sus riesgos y consecuencias dañinas para el hombre exige en paralelo soluciones globales desde una política de la responsabilidad en que el hombre es el fin y criterio de la política.

Küng sostiene que la “globalización es gobernable” y que para enfrentarse a las crisis económicas, políticas y ecológicas es necesario llegar a la formulación de una ética global, fundamento de un “ordenamiento-marco global de la competencia, de la sociedad y del medio ambiente”. Desde cada Estado (o conjunto de Estados) defiende una política exterior en que el poder se pone al servicio de la paz. Küng define el contenido de esa ética mundial como la base de los imperativos éticos subyacentes en todas las religiones y que se resumen en paz, justicia, verdad y humanidad. A nuestro entender, otra lectura de las cuatro “des” de la Agenda de Paz. Frente al neoliberalismo

⁶ HANS KÜNG, *Una ética mundial para la economía y la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

como paradigma de las relaciones económicas mundiales recuerda que la política puede y debe recuperar la primacía sobre la economía.

La necesidad de una ética mundial se trata de un planteamiento nuevo que está influyendo tanto en las Naciones Unidas como en la política de la Unión Europea. En el primer caso, la Resolución del Milenio de la Asamblea de las Naciones Unidas, con el objetivo de reducir a la mitad la pobreza para 2015, ya es, en sí mismo, el planteamiento de una ética mundial. Esta Agenda de 2015 supone un lugar de encuentro de europeos, africanos, latinoamericanos y asiáticos. En el caso del modelo europeo, muchas de estas ideas encuentran su reflejo, como es el caso de plantearse el objetivo de la gobernabilidad política mundial basada en la regulación, desde una política de responsabilidad, no de poder.

4.-El regionalismo de la Unión Europea como alternativa a la globalización

La globalización es el proceso de transición de una economía política internacional, basada en las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a diferentes normativas estatales, a una nueva economía política global, en que el papel del Estado se va desdibujando⁷. La sociedad internacional de la globalización entraña grandes diferencias con la situación anterior del enfrentamiento entre bloques, plantea nuevos desafíos económicos, políticos y sociales y supone la transformación del papel doméstico e internacional del Estado, como instancia privilegiada de regulación y gestión⁸.

⁷ Attinà ofrece un concepto más amplio de la globalización, no sólo referido a sus aspectos económicos sino como sistema de organización: "proceso de unificación social del mundo, un proceso que está formado, a su vez, por un conjunto de procesos coevolutivos en la economía, la cultura y la política, a causa de los cuales las separaciones entre los grupos sociales de las diferentes partes del mundo se reducen progresivamente y de manera inexorable". F. ATTINÀ, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 254.

⁸ Sobre las transformaciones del sistema internacional con particular atención a sus dimensiones políticas y sociales y la necesidad de adoptar nuevos enfoque teóricos, véase ARENAL, C. DEL, "El nuevo escenario internacional y la teoría de las relaciones internacionales", en : AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 77-99.

No hay un mercado único mundial que implique un modelo único como afirman los defensores del pensamiento único y en parte sus críticos⁹. No surge un único modelo capitalista, sino que aparecen diferencias dentro de este sistema, dando lugar a tres modelos distintos: América, Asia-Pacífico y Europa. La misma globalización exige ser competitivos a escala mundial, lo cual sólo puede hacerse desde la diferenciación, lo que implica el desarrollo de diversas formas de organización política, económica y social¹⁰.

En función del énfasis diverso y de la diferente noción de Estado, sociedad y mercado, características de cada modelo, identificamos estos tres grandes modelos en el contexto de una economía de mercado globalizada¹¹. Así puede decirse de forma general que la noción de Estado es dominante en el modelo asiático, la de mercado en el norteamericano y la de sociedad en el europeo. Todo ello sin despreciar el alcance de otros procesos de regionalización en África, América Latina, mundo árabe o espacio postsoviético. Los tres casos constituyen los modelos de referencia fundamental existentes en el mundo, o lo que es lo mismo, las tres principales respuestas a la globalización. Se trata de modelos en los que se está, distintos modelos de actuación interna que se proyectan también hacia fuera.

El modelo europeo de regionalismo se basa en una formulación original y elaborada, producto de una reflexión sistemática sobre los desafíos que plantea la necesaria rearticulación a escala internacional de la relación entre economía, política y sociedad. Se prioriza el modelo europeo de sociedad, considerando el mercado y el sistema político como instrumentos para la reestructuración del mismo. Una de las notas

⁹ Es tan necesaria hoy la crítica del llamado "pensamiento único" como la crítica de sus más célebres críticos. Véase en esa línea: J. P. GARNIER, "La pensée unique et son double", *L'Homme et la Société*, nº. 135, 2000, pp. 7-43.

¹⁰ Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. CASTELLS, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

¹¹ La transición al nuevo regionalismo ha dado lugar a un animado debate, que a nuestro parecer, no subraya suficientemente las diferencias entre los diversos modelos. Véase por ejemplo: F. PETITEVILLE, "Les processus d'intégration régionale, vecteurs de structuration du système international?", *Études Internationales*, vol. 28, nº3, 1997, pp. 511-533; J.H. MITTELMAN, "Rethinking the 'New Regionalism' in the context of Globalization", *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 189-213; A. HURRELL, "Explaining the resurgence of regionalism in world politics", *Review of International Studies*, vol. 21, 1995, pp. 331-358; P.J. KATZESTEIN, "Regionalism in comparative perspective", *Cooperation and Conflict*, vol. 31, nº2, 1996, pp. 123-159.

características de este modelo en cuanto reestructuración del sistema político en curso es el concepto de soberanía compartida, superador del concepto clásico de Estado-nación, que supone la articulación funcional y normativa en diferentes niveles de gobierno y de representación política¹².

El modelo europeo de regionalismo constituye la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a la globalización¹³. Si los tres modelos presentan algunos de los elementos de integración económica, sólo el europeo permite hablar de una verdadera integración política. En efecto, la Unión Europea añade a la liberalización comercial de los otros modelos una política comercial común, la plena movilidad de factores productivos y una unión monetaria pero, además, crea un verdadero régimen de integración política a partir del principio de soberanía compartida, estableciendo un sistema político multinivel de inspiración federal. Este novedoso sistema institucional no es sino el resultado de la utilización del mercado al servicio de la política y la sociedad que encuentra su máxima expresión en la adopción de una moneda única como expresión de un nuevo modelo de sociedad.

En este sentido Laeken certifica la validez del modelo europeo como alternativa a los otros modelos de capitalismo existentes en la sociedad internacional de la globalización, y lo propone como modelo para una gobernabilidad mundial. Se ratifica así la concepción de Europa como laboratorio de la globalización que vienen defendiendo intelectuales como Delors: “lo que puede ser hecho a nivel de una gran región del mundo puede contribuir, más o menos, al establecimiento de un conjunto de reglas y prácticas destinadas a hacer nuestro planeta más habitable, más pacífico y a hacer que su desarrollo sea más sostenible”¹⁴.

¹² En este sentido véase: F. SCHARPF, “Community and Autonomy: Multilevel Governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 1, 1994, pp. 219-242; G. MARKS, L. HOOGHE y K. BLANK, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nº 3, 1996, pp. 341-378; Ch. JEFFERY, “L’emergence d’une gouvernance multiniveau dans l’Union européenne: une approche des politiques nationales”, *Politiques et Management Public*, vol. 15, nº 3, 1997, pp. 210-231.

¹³ En este mismo sentido, Sawicki destaca que la Unión Europea es la organización regional que contribuye más exitosamente al cambio global. I. SAWICKI, “Growing Regionalism in a Shrinking World”, European Policy Centre Working Papers, 17 May 2002, en: <http://www.theepc.be>.

¹⁴ J. DELORS, “Discurso ante la Banca Mundial”, 4 marzo 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>

5.-Los ejes de la política exterior común: valores, intereses y visión del mundo

La Unión Europea está presente en el mundo a través del diseño de una Política Exterior Común global que se vertebra sobre tres ejes sustantivos: democracia y derechos humanos, libre comercio y regionalización¹⁵. La Política Exterior Común es el instrumento con que cuenta la Unión para contribuir hacerse presente en el mundo y contribuir a la gobernabilidad mundial.

Estos ejes aparecen recogidos en el Informe de Lisboa y se visualizan con nitidez en todas las estrategias comunes. No se trata de invento alguno sino de una lectura de lo que es en sí la propia Unión Europea: valores compartidos, intereses comunes y establecimiento de vínculos sobre la base de una realidad geográfica, fruto de unas relaciones históricas profundas que articulan la misma visión del mundo.

Las sucesivas reformas de los Tratados han ido ampliando las competencias de la Unión, de manera que en la actualidad el Tratado atribuye a la misma, de forma clara, competencias exteriores en ámbitos considerados los clásicos, además de otros en los que podemos apreciar que configuran el perfil civil de su política exterior, tales como la investigación y desarrollo tecnológico, la política de medio ambiente, educación, formación profesional y juventud, cultura o salud pública. En virtud de estas competencias "civiles", la Unión se ha convertido en un actor internacional de primer orden, potencia civil de la globalización, con una sustancial actividad exterior y de enorme relevancia para el mundo entero. Laeken, precisamente, le exige que desarrolle y ponga su "potencia" al servicio de la gestión del planeta.

Todo esto hace que el diseño de la Política Exterior de la UE esté fundamentado en el objetivo general de potenciar la estabilidad política y económica internacional, y su aplicación, lógicamente, se ha orientado a fomentar y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos; a contribuir a la instauración de marcos políticos y

¹⁵ A un nivel teórico general sobre el significado de los conceptos, véase: L. WHITEHEAD, "The Vexed Issue of the Meaning of 'Democracy'", *Journal of Political Ideologies*, vol. 2, nº 2, June 1997, pp. 121-136.

económicos que alienten la cooperación en temas de interés internacional, propicien el libre comercio y avances hacia la integración regional o subregional; y finalmente, a participar en la prevención y resolución de conflictos y en propiciar una coordinación internacional más efectiva para situaciones de emergencia.

El logro político conseguido en esta década, sobre todo en los últimos nueve años en que se institucionaliza la PEC, ha sido la consecución de un diseño global en política exterior sobre la base de una filosofía inspiradora sustentada en unos valores compartidos y unos intereses comunes, la definición de unos objetivos generales y específicos, el establecimiento de unas prioridades geográficas y la creación de unos instrumentos sectoriales que permiten poner en marcha ese esquema global, incorporando al mismo, cada vez más estrechamente, la política exterior de los Estados miembros.

Aplicando los tres ejes anteriormente mencionados (democracia y derechos humanos, libre comercio y regionalización) a nivel de efectividad de la PEC, se constata que el diseño general ha funcionado en la planificación a medio plazo y no en las decisiones a corto plazo. Sin embargo, en otras cuestiones ha sido efectiva en todos los aspectos, salvo en la prevención y resolución de conflictos, fundamentalmente por los inconvenientes asociados al requerimiento de la unanimidad en la toma de decisión. En todo caso, esta situación tiende a mejorar en el presente, como demuestra los relativos resultados de Macedonia, el surgimiento de una posición común frente a Palestina y otros. La dificultad de conseguir acuerdos unánimes en breve plazo, el peso de las tradicionales lealtades y desconfianzas mutuas y la inexistencia de una política de defensa común, en menor medida, a nuestro entender, son el motivo clave de la inefectividad.

En efecto, en un momento como el presente, en que la confrontación Este-Oeste se ha desvanecido, pero surgen nuevos riesgos en la sociedad internacional de la globalización, como demuestran los sucesos del 11 de septiembre del 2001, destaca la nueva fuerza que han adquirido la defensa de la democracia parlamentaria, la economía de mercado y el respeto a los derechos humanos dentro de la agenda de la UE. Valores

que se explicitan en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que además de constituir en el pasado un requisito para ser miembro de la Comunidad, ahora son principios rectores que desde la Unión se desean incorporar a todo nuevo acuerdo a establecer con determinadas regiones y países. En definitiva sirven para orientar el conjunto de la PEC de la Unión.

Hazel Smith estudia detenidamente el papel que tienen los valores, la ética, en la política exterior efectivamente llevada a cabo por la Unión¹⁶. Constata desde un punto de vista empírico que, a pesar de que en algunas ocasiones los intereses predominan sobre los valores (ethics), como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética o los valores. Ella apunta a que esto es así en razón de su visibilidad, a que, en definitiva, es la opinión pública la que empuja a la Unión a que lleve a cabo este tipo de política. Smith llama “opinión pública” a lo que nosotros hemos calificado antes de “sociedad”, esto es, que en el modelo europeo predomina la sociedad sobre el mercado y el Estado.

Para la Comisión de Prodi “la Europa que queremos, la Europa que puede ostentar un verdadero liderazgo en la escena internacional será la Europa que atiende a las alertas de la globalización sin olvidar a los que están urgidos por ella. Así nuestra meta es un nuevo tipo de gobierno mundial para gestionar la economía y el medio ambiente mundiales (...) Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La proyección mundial de nuestros valores esenciales y nuestro objetivo de desarrollo sostenible deben traducirse en una fuerte solidaridad, apoyada con una política comercial que exprese nuestro compromiso con nuestros intereses compartidos. Mas allá de la cooperación al desarrollo nuestra meta será integrar a estos países en la economía mundial(...)”¹⁷.

6.-De la política de intereses hacia una política de responsabilidad

¹⁶ HAZEL SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, pp. 270-272.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Hacer la nueva Europa”, 9 de febrero de 2000, COM (2000) 154 final, p. 9.

La Presidencia belga a través de la Declaración de Laeken explicita la posición europea a favor de la doctrina de la política de la responsabilidad. Con ello se pasa de fijar el objetivo en el logro de una Europa-potencia a poner el acento en la responsabilidad de la Unión Europea ante la globalización y en ver qué puede ésta aportar para una mejor gobernanza mundial. Se trata de hacer visible qué puede la Unión Europea como potencia civil hacer por la nueva gestión del planeta y, por tanto, a la causa de la paz. No se trata de pensar sólo lo que la Unión Europea necesita sino lo que puede aportar.

Al hacer explícita la doctrina de la responsabilidad recoge las tesis de destacados intelectuales de una forma clara, entre los que cabe citar a Hans Küng¹⁸ o Jacques Delors¹⁹. La discusión sobre la responsabilidad mundial de la Unión Europea, surge gracias, en gran medida, a que avanza la percepción de que la Unión Europea se ha convertido en un actor relevante en la sociedad internacional de la globalización, y a pesar de las todavía muchas insuficiencias de su política exterior. El cambio de sensibilidad puede percibirse en los últimos documentos europeos como el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión Europea de julio de 2001, la Declaración de Laeken o el Programa de la actual Presidencia danesa, que titula el capítulo exterior como “responsabilidad mundial”²⁰, además de en las intervenciones de los máximos responsables de la Política Exterior Común.

Si este giro no se integra en el discurso político más que recientemente, la filosofía de qué puede hacer Europa por el mundo está presente desde hace muchos años en la Comunidad europea y es la base para la cooperación europea en política exterior que, más tarde, evolucionará hacia la Política Exterior Común. Así encontramos una primera formulación de la doctrina de la responsabilidad en la Declaración sobre la identidad europea, aprobada en Copenhague en 1973, en el marco de la Cooperación Política Europea. Así sostiene que: “La Europa de los Nueve es consciente de los

¹⁸ En este sentido, Hans Küng alude a la necesidad de una política de responsabilidad internacional ante la globalización en: H. KÜNG, *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta, 1999, pp. 73 y ss; H. KÜNG, “Luces y sombras de la globalización, *Tiempo de paz*, nº 60, 2001, pp. 6-16.

¹⁹ Jacques Delors, por su parte, viene proponiendo desde hace tiempo, en diversas intervenciones, el modelo europeo como alternativa a los efectos negativos de la globalización, véase, a título de ejemplo, “Discurso ante la Banca Mundial”, 4 de marzo 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

²⁰ Programa de la Presidencia danesa, julio-diciembre 2002, en: <http://www.eu2002.dk>

deberes internacionales que su unificación le impone. Ésta no está dirigida contra nadie ni inspirada por ninguna voluntad de dominio. Al contrario, los Nueve están convencidos de que su unión será benéfica para la comunidad internacional entera, constituyendo un elemento de equilibrio y un polo de cooperación con todas las naciones cualesquiera que sean su dimensión, su cultura y su sistema social”.

Tal concepción se repite en la regulación de la Política Exterior Común en el Tratado de Maastricht de 1992: el artículo 11 donde se recogen los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común está enfocado más hacia los valores a defender en el mundo y en beneficio de todos sus habitantes (paz, seguridad internacional, cooperación, desarrollo, democracia y Estado de derecho, derechos del hombre y libertades fundamentales) que a los intereses propios de la Unión Europea (independencia, seguridad)²¹.

Esta concepción de la actuación exterior no está presente solamente en los textos jurídicos sino también en la aplicación práctica que se ha hecho de su articulado. La política exterior europea, como hemos visto, presenta desde sus inicios tres ejes de actuación que son la promoción de los derechos humanos y de la democracia, el librecomercio y la regionalización como forma de relacionarse internacionalmente con los bloques regionales. Tales ejes se derivan de una lectura de lo que es la Unión Europea en sí misma: valores compartidos, intereses comunes y establecimiento de vínculos sobre la base de una realidad geográfica que articula una misma visión del mundo. El resultado de su aplicación es que, como sostiene Cloos, la política exterior de Europa hoy no es una política de tipo imperial o territorial, en el sentido de zonas de influencia o de control, sino que sus objetivos buscan la estabilidad económica y política en sus fronteras así como difundir un mensaje propio en un mundo globalizado que ha de ser multipolar²². Esto es, predomina más la ética que los intereses.

7.-La gobernanza mundial desde la Unión Europea

²¹ J. CLOOS, “L’Union a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité?”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, n° 452, octobre-novembre 2001, pp. 581-585, esp. la p. 582.

²² J. CLOOS, “L’Union a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité?”, *op. cit.*, p. 582.

Hoy Europa se enfrenta al triple reto de las convulsiones geopolíticas, la gestión de la globalización y la insuficiencia del sistema internacional²³. Se parte de la premisa de que la “globalización es gobernable”, para lo que la Declaración de Laeken establece que “Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización (...)”²⁴. Laeken introduce por vez primera en la historia europea el debate sobre la finalidad de Europa, que no es otra que la gestión del planeta. Se suma así la aportación de los verdes de la gestión de la globalización como objetivo y responsabilidad de la Europa del futuro.

Desde su propio modelo y los ejes de su política exterior, se atisba cuál ha de ser la finalidad de la Unión en la escena internacional, cuál su modo de entender las relaciones internacionales. Esto es, a partir de su actuación internacional va clarificándose cuál es el modelo europeo de gobernabilidad mundial. Sus características serían las siguientes:

- ? La regulación o la búsqueda de una sociedad internacional de Derecho, porque el Derecho es el único límite eficaz a la arbitrariedad de los Estados y, por tanto, la base para cualquier proyecto de paz y estabilidad. De ahí la iniciativa europea de creación de instituciones internacionales para velar por la paz y los Derechos Fundamentales, como es la creación de un Tribunal Penal Internacional.
- ? La cooperación como modo de actuación y de gestión de los problemas internacionales y nunca la imposición, lo que se logra en marcos multilaterales, desde el principio de igualdad de todos los Estados y respeto mutuo.
- ? La gestión de los asuntos mundiales desde la regulación en marcos multilaterales y su aplicación por instituciones globales.

²³ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Hacer la nueva Europa”, op. cit., p. 9.*

²⁴ *Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, op. cit.*

- ? La dimensión externa de los valores de la Unión a través de la promoción y la defensa de la democracia y de los derechos humanos, tanto en terceros Estados como en el plano global.
- ? La dimensión externa del modelo económico y social de la Unión que se ha mostrado como eficaz en la propia Unión arbitrando un sistema competitivo y solidario a la vez, donde la sociedad queda por encima del Estado y el mercado, pero donde existe una cierta regulación desde instituciones comunes. Para ello se quiere promocionar el desarrollo de la sociedad civil en la escena mundial.
- ? La utilización de su “potencia” como factor de atracción y estabilidad en el mundo, hasta el punto de convertirse en un “exportador neto de estabilidad”²⁵.

El Libro Blanco de la Gobernanza, aprobado por la Comisión Europea en julio de 2001, va más allá de la perspectiva interna para considerar también la contribución de la Unión Europea a la gobernanza mundial²⁶. Por una parte, “la Unión debe empezar por reformar con éxito su propia gobernanza interna si quiere propugnar el cambio a escala internacional”. Para ello, debe aplicar sus objetivos de buen gobierno (paz, crecimiento, empleo, desarrollo sostenible y justicia social) a sus actuaciones internacionales de forma que no exista doble rasero respecto a las responsabilidades internas y a las internacionales.

Por otra parte debe reflexionar y acometer una revisión de sus mecanismos e instrumentos de forma que pueda efectivamente hablar con una sola voz y hacer que su voz se escuche en la esfera internacional y en las negociaciones multilaterales. En ellas “deberá tratar de mejorar la eficacia y la legitimidad de la gobernanza mundial, y esforzarse en modernizar y reformar las instituciones internacionales y multilaterales a medio y largo plazo, con el fin de aumentar su eficacia y sus competencias de ejecución”.

²⁵ JAVIER SOLANA, “Europe’s place in the world”, Discurso ante el Instituto Danés de Asuntos Internacionales, Copenhague, 23 de mayo de 2002, en: <http://ue.eu.int/newsroom>.

²⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Libro Blanco sobre la Gobernanza*, 25 de julio de 2001, COM(2001) 428 final.

8.-Laeken: la búsqueda de un modelo de gestión del planeta

Es un lugar común cada vez más extendido entender que la paz es mucho más que la ausencia de guerra. En el siglo XXI, la agenda de paz es ya aceptada por el sistema de Naciones Unidas en forma de, al menos, las cuatro “des”: desarme, desarrollo económico y social sostenible, democratización y derechos humanos²⁷. Precisamente debajo de todos los conflictos internacionales y de las guerras se encuentran algunas de estas cuatro “des”, que son las que explican las situaciones de falta de paz y de riesgo en la sociedad internacional de nuestros días.

El 11 de Septiembre actualiza la agenda de paz y la hace más necesaria que nunca, si cabe, en esta cuádruple perspectiva. La Presidencia belga tuvo el acierto de darse cuenta de esta situación y de trabajar en la actualización implícita de lo que es una agenda de paz para la Unión Europea. Esta se visualiza especialmente en el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas, de 21 de septiembre de 2001²⁸, en donde se aprecia ya en el Comunicado oficial una mirada distinta a los Estados Unidos respecto al 11 de Septiembre²⁹. A su vez, esa agenda de paz se recogerá en la famosa Declaración de Laeken, donde se define una opción clara de política de responsabilidad que, en definitiva, es la lectura europea de la agenda de paz de las Naciones Unidas³⁰.

La Declaración de Laeken, en este sentido, es el texto europeo más relevante, donde, además de plantear el sentido de la reforma constitucional a través de una serie de interrogantes a los que la Convención ha de dar respuesta, no deja duda sobre cuál ha de ser la actitud de Europa ante el mundo. Laeken, Declaración trascendental en la Historia europea, es el mapa que permite fijar el rumbo del desarrollo de la integración europea en los próximos años. Establece cuál es el sentido que hay que dar a la

²⁷ En este sentido véase: V. FISAS, *La paz es posible. Una agenda para la paz en el siglo XXI*. Barcelona, Plaza y Janés, 2002.

²⁸ Véanse, al respecto, las Conclusiones y el Plan de Acción del Consejo Europeo extraordinario de Bruselas tras los atentados de 11 de Septiembre de 2001, 21 de Septiembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>

²⁹ Son ideas que ya avanzábamos en su momento, véase en este sentido: F. ALDECOA, “La otra mirada”, *La Clave*, nº 24, 28 de septiembre de 2001, p. 25.

³⁰ Véase la Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>

actuación exterior de la Unión Europea a través de una serie de interrogantes retóricos y otras consideraciones:

“¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado? ¿No debería Europa, por fin unificada, desempeñar una función de líder en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora y de guiar a numerosos países y pueblos? (...) Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ponerla en un entorno de solidaridad y desarrollo sostenible”³¹.

En Laeken se plantea la necesidad tanto de la profundización en el modelo de integración como de una profunda reforma de los instrumentos de Política Exterior para conseguir más Europa en el mundo. Se deja muy claro cuál es su finalidad, cuál es el objetivo de tener una presencia en el mundo, no para desarrollar una política de potencia sino de responsabilidad ante la sociedad internacional de la globalización, a la cual debe exportar sus valores, siendo los principales la paz y la estabilidad, la solidaridad, el desarrollo sostenible y la promoción de los marcos multilaterales, las “des”.

La Presidencia belga a través de la Declaración de Laeken explicita la posición europea a favor de la doctrina de la política de la responsabilidad. Con ello se pasa de fijar el objetivo en el logro de una Europa-potencia a poner el acento en la responsabilidad de la Unión Europea ante la globalización y en ver qué puede ésta aportar para una mejor gobernanza mundial. Se trata de hacer visible qué puede la Unión Europea como potencia civil hacer por la nueva gestión del planeta y, por tanto, a la causa de la paz. No se trata de pensar sólo lo que la Unión Europea necesita sino lo que puede aportar. A través de la formulación clara de la política de responsabilidad se recoge las tesis de Hans Küng.

³¹ Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>

Unas inspiradas palabras de Cloos sirven para resumir nuestra idea de gobernanza mundial desde Europa como modelo alternativo a la globalización: “...Europa es portadora de un modelo de sociedad que, sin ser monolítico, se caracteriza por una conciencia social pronunciada, la atención puesta en cuestiones medioambientales, de rechazo a la pena de muerte. Acepta la globalización como una realidad insoslayable, pero cuyos efectos pueden ser controlados. Por ello preconiza reglas multilaterales. El multilateralismo corresponde a su propia experiencia fundada sobre el derecho y el respeto de los intereses de todos”³².

De la Declaración de Laeken se deduce que la primera exigencia de la responsabilidad europea ante la globalización, antes incluso que la necesidad de reforzar sus instrumentos de Política Exterior, es la profundización en la integración, esto es, la construcción de una organización política fuerte y capaz, que pueda erigirse en una verdadera alternativa en la sociedad internacional de la globalización.

En este sentido Habermas sostiene que “en la medida en que buscan una nueva regulación concreta de la economía global, que contrarreste las consecuencias económicas, sociales y culturales no deseadas, las naciones europeas tienen una razón para construir una nación más fuerte, con mayor influencia internacional”³³. Si la Unión Europea nace con la pretensión de ayudar al Tercer Mundo y de jugar una papel estabilizador en el concierto mundial, la Federación Europea del futuro surgirá para afrontar su responsabilidad hacia los otros pueblos, los otros continentes y hacia la biosfera³⁴.

9.-La política exterior común en la convención Europea

La Declaración de Laeken, por tanto, plantea un doble desafío a la Convención: en el interior de la Unión, el problema es el de la legitimidad democrática. En el exterior

³² J. CLOOS, “L’Union a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité?”, *op. cit.*, p. 582.

³³ J. HABERMAS, “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, nº 11, nov-dic. 2001, p. 12.

³⁴ A. LAMASSOURE, “Après Nice: quelles perspectives?”, *Commentaire*, nº 94, été 2001, p. 266.

el de la contribución a la gobernanza de la globalización³⁵. Ambos desafíos aparecen íntimamente ligados, ya que sólo desde la legitimidad democrática y desde una Europa fuerte internamente, se puede ser una alternativa a la globalización, y únicamente desde la asunción de nuestras responsabilidades en la gestión del planeta la construcción europea halla su legitimidad actual.

Bajo Presidencia española, el 28 de febrero, se ponen en marcha los trabajos de la Convención Europea sobre el futuro de Europa con la finalidad de redactar un Tratado constitucional, cumpliendo el mandato de Laeken. En los debates de la Convención, precisamente, uno de los temas de mayor consenso es la necesidad de reforzar el papel de la Unión Europea en el mundo para hacer frente ante las responsabilidades ante la globalización³⁶. Así su Presidente, Giscard d'Estaing, constata que las relaciones exteriores constituyen el único ámbito en que se ha demandado un incremento de competencias de la Unión³⁷.

De la responsabilidad europea ante la globalización se deriva la exigencia de la reforma de su Política Exterior Común en los aspectos en que ésta se revela insuficiente³⁸. Parece que una Asamblea heterogénea, no exclusivamente compuesta de diplomáticos puede hacer salir la Política Exterior común del marco intergubernamental que limita su eficacia³⁹.

³⁵ F. LAURSEN, "Vers un traité constitutionnel?", *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, p. 31.

³⁶ Sobre esta cuestión véase: F. ALDECOA LUZARRAGA, "La Unión Europea en el proceso de globalización. Avances de la Política Exterior europea", *Revista de la Unión Europea de la UNED*, nº 3, verano 2002.

³⁷ V. GISCARD D'ESTAING, "Las últimas noticias sobre la Convención Europea", *El País*, 22 de Julio de 2002.

³⁸ Para Toulemon las debilidades de la actual PESC derivarían de la exigencia de unanimidad en la toma de decisiones y de la falta de un órgano encargado de definir, promover y representar el interés común europeo. Véase: R. TOULEMON, "De l'Europe économique à l'Europe politique par la méthode communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 457, avril 2002, p. 217. Por otra parte, para el Friedrich Ebert Stiftung, las insuficiencias de la PESC se solucionarían a través de la toma de decisiones por mayoría cualificada, la instauración de un Consejo especializado en Política Exterior, la mejora de la maquinaria europea de preparación y ejecución de las decisiones, la continuidad de la política y la fusión de las funciones de Alto Representante para la PESC y Comisario de Relaciones Exteriores. Véase: FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, "Making Foreign Policy More Effective", *op. cit.*

³⁹ Florence DELOCHE-GAUDEZ, *Quelles difficultés rencontre la nouvelle Convention européenne?*, Groupement d'études et des recherches Notre Europe, 12 juin 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

Teniendo en cuenta los interrogantes de Laeken, el Parlamento Europeo en mayo pasado aprobaba su contribución a la Convención Europea sobre el reparto de competencias⁴⁰. En esta Resolución, además de pedir que se comunitaricen los pilares segundo y tercero con objeto de reforzar la legitimidad democrática y de garantizar su control parlamentario y jurisdiccional, se plantea la Política Exterior y la defensa común como competencia propia de la UE.

Se considera que se deberá crear la personal jurídica de la UE, se deberán crear representaciones diplomáticas de la UE en los terceros países en los que menos de cuatro Estados miembros tengan misiones diplomáticas, con vistas a la creación gradual de una diplomacia plena de la UE. Las responsabilidades del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores las deberá asumir un único Vicepresidente de la Comisión responsable de las Relaciones Exteriores. Se deberá crear un cuerpo diplomático de la UE en el ámbito de la Comisión Europea bajo la responsabilidad del Vicepresidente de Relaciones Exteriores.

La Comisión Europea, por su parte, aprobó el 22 de mayo pasado su contribución a los trabajos de la Convención. En ella considera que “la Unión debe ejercer sus responsabilidades de potencia mundial, debe afirmarse con sus valores propios como un actor de la mundialización, portador de un modelo de desarrollo solidario y sostenible, debe conducir una política exterior abierta al diálogo entre civilizaciones, culturas y religiones, que se base sobre la cooperación con los países situados en sus fronteras y sobre la voluntad de hacer converger el norte y el sur”⁴¹. Propone, al igual que el Parlamento, la fusión del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, a éste, además, habría que otorgarle la iniciativa política, la dirección de la gestión de crisis y la unicidad de la representación exterior. Es necesario otorgar a la política exterior los medios necesarios: presupuestarios, procedimientos adaptados, red de delegaciones exteriores. Con excepción de la política de defensa, la Comisión propugna que la mayoría cualificada sea el método de adopción

⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (A5-0133/2002) basada en el Informe Lamassoure, en: <http://europa.eu.int>

⁴¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission “Un projet pour l’Union Européenne”*, 22.05.2002, COM (2002) 247 final.

de decisiones en la Política Exterior. En definitiva, a través de la integración del Alto Representante en la comisión, lo que solicita es una cierta comunitarización de la política exterior.

A pesar de las demandas federalistas del Parlamento y la Comisión Europea, los trabajos de la Convención hasta el presente momento no permiten augurar que se vaya a dar respuesta a las pretensiones de comunitarización de ambas instituciones. En este campo, lógicamente, las reticencias de los Estados miembros a ceder competencias son mucho mayores que en otros casos, simbolizadas paradigmáticamente en las intervenciones del Representante del Gobierno británico Peter Hain.

Dada la importancia de la cuestión, se ha creado un Grupo de Trabajo encargado de estudiar la reforma de la acción exterior, presidido por el Vicepresidente Dehaene. Otro Grupo de Trabajo, el número VIII, presidido por el comisario Barnier se ocupa de los temas de defensa. Ambos Grupos aún no han concluido sus trabajos, pero del desarrollo de sus actividades provisionalmente puede constatarse que está ocupándose más de cuestiones de eficacia y visibilidad que de debatir la concepción de la política exterior futura de la Unión. Se está avanzando, sobre todo, en la flexibilización de la toma de decisiones y la instauración de una única persona responsable de las relaciones exteriores que fusione los cargos de Alto Representante y Comisario de Relaciones Exteriores.

En materia de reforzamiento de la política de defensa, ha sorprendido la reciente contribución de la locomotora francoalemana a los trabajos de la Convención. El 22 de noviembre hacían pública una propuesta tremendamente ambiciosa, que establece para los Estados que lo deseen, la asunción por la Unión de los compromisos de la UEO, lo que supone un salto en la concepción hacia una política de defensa territorial. Ya el Reino Unido ha anunciado que no consentirá que se apruebe esta medida, ya que considera que para ello está la OTAN. Persiguen igualmente la ampliación de las tareas de Petersberg, la cooperación en materia de capacidades y el establecimiento de una Agencia Europea de Armamentos y de un mercado único europeo de defensa.

De las conclusiones de otros grupos que han alcanzado el consenso de los convencionales pueden extraerse importantes consecuencias para la acción exterior, como puede ser la necesidad de instaurar una única personalidad jurídica para la Unión que sustituya a las existentes, un único texto jurídico y la eliminación de la estructura de pilares. Estos avances presentan una gran relevancia en relación a la representación exterior de la Unión, la capacidad de ésta para concluir Tratados internacionales o la coordinación entre los diferentes componentes de la acción exterior (aspectos exteriores de las políticas comunes y aspectos políticos).

El pasado día 28 de octubre se presentaba a la Convención por parte del Presidium la arquitectura del futuro tratado constitucional, aún sin contenido concreto. Desde el punto de vista de la acción exterior es llamativo la creación de un único capítulo “acción Exterior”, en el cual se incluirían todos los aspectos que conforman la política exterior de la Unión hoy día: política comercial, cooperación al desarrollo, la dimensión externa de las políticas comunitarias, la política exterior, la gestión de crisis y la celebración de acuerdos internacionales. La defensa quedaría regulada en un capítulo separado. Tal estructura, a nuestro juicio, resulta decisiva para reforzar la acción exterior de la Unión, sobre todo, en su dimensión de potencia civil de la globalización.

De conclusiones de algunos de los Grupos de Trabajo que han terminado y de los debates de la convención puede anticiparse que no todas estas áreas de la acción exterior van a estar sometidos a iguales procedimientos de toma de decisiones, pero aún así, esta regulación resultará eficaz a la hora de combatir la falta de coherencia en algunas de las actuaciones exteriores de la Unión europea. Los trabajos siguen abiertos pero lo que parece posible avanzar es que la Política Exterior va a ser una de las áreas donde se va producir una profundización verdaderamente ambiciosa.

10.-Conclusión

La Unión Europea, que cada vez más es Europa, se encuentra en estos días en una fase clave de su historia. Por una parte, se enfrenta a la más difícil ampliación de su

historia, guiada sobre todo por la concepción ética de la expansión de su proyecto político de paz, estabilidad y bienestar.

En paralelo afronta, por vez primera en sus cincuenta años de historia, el desafío de su refundación con la finalidad de alcanzar un objetivo nuevo: la contribución a la gobernabilidad mundial desde la asunción de sus responsabilidades internacionales. Para ello es necesario no sólo avanzar en los medios e instrumentos de la política exterior común sino también profundizar en el propio modelo de integración europeo, pues sólo desde su eficacia y legitimidad interna puede erigirse en una alternativa real a la globalización.